



Palestinian Authority only : un nouveau visa israélien pour les étrangers de visite en Palestine

Véronique Bontemps

► To cite this version:

Véronique Bontemps. Palestinian Authority only : un nouveau visa israélien pour les étrangers de visite en Palestine. 2010. halshs-00549738

HAL Id: halshs-00549738

<https://shs.hal.science/halshs-00549738>

Preprint submitted on 22 Dec 2010

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Encadré : « Palestinian Authority only »
Un nouveau visa israélien pour les étrangers de visite en Palestine

Véronique Bontemps (Urmis./IRD, Ifpo, Idemec)
veronek@gmail.com

A paraître dans

Al Hussein, J., Signoles, A., 2011, *Les Palestiniens, entre Etat manqué et nation éclatée*,
Karthala-IISMM.

***Palestinian Authority only* : un nouveau visa israélien pour les étrangers de visite en Palestine**

Depuis le printemps 2009, un nouveau visa a fait son apparition sur les passeports des visiteurs étrangers désireux de se rendre en Cisjordanie¹. Il ressemble en tous points au visa de trois mois accordé par les autorités israéliennes aux touristes visitant Israël ; seule différence (de taille) : il porte la mention *Palestinian Authority only* (« Autorité palestinienne seulement »). Il est apposé exclusivement à la frontière terrestre du pont Allenby, qui sépare Israël et les Territoires palestiniens de la Jordanie. À la différence de l'aéroport de Ben Gourion, ce poste-frontière², même s'il est également contrôlé par les Israéliens, permet en effet aux visiteurs de se rendre en Cisjordanie sans traverser Israël³.

Ce nouveau visa concerne une population ayant (ou étant soupçonnée d'avoir), de près ou de loin, des « liens » avec les Palestiniens. Sont donc visés en priorité des personnels d'ONG travaillant dans les Territoires occupés, des conjoint(e)s de Palestinien(ne)s ou encore des citoyens étrangers d'origine palestinienne ne possédant pas de carte d'identité (*hawiyya*) palestinienne⁴. La fonction du visa *Palestinian Authority only* est de contraindre ces personnes aux mêmes restrictions de mouvement que celle subies par les Palestiniens habitant en Cisjordanie : il les oblige à limiter leurs déplacements aux « territoires sous autorité palestinienne », leur interdisant ainsi l'accès à Israël et Jérusalem-Est. Il leur interdit également le passage par les frontières autres que le pont Allenby, terrestres ou aérienne, où le visa n'est pas délivré. C'est le cas en particulier pour l'aéroport de Ben Gourion : les visiteurs risquent de s'y voir refoulés, remis dans l'avion et sommés de passer la prochaine fois par le pont Allenby.

Des “bons” et des “mauvais” visiteurs étrangers

Le visa *Palestinian Authority only* prend place au sein d'une série de mesures visant à contrôler les déplacements des visiteurs étrangers vers Israël et les Territoires palestiniens occupés. Les entrées des personnes se rendant en Cisjordanie *via* Israël sont gérées par le *Coordinator of Government activities in the Territories* (COGAT), un bureau de liaison dépendant du ministère de l'Intérieur israélien qui coordonne les affaires civiles entre le gouvernement israélien, l'armée, les organisations internationales, les diplomates et l'Autorité palestinienne⁵. Jusqu'aux premières années de la Seconde Intifada, toutes les frontières étant contrôlées par Israël et en l'absence de titre de séjour palestinien, le visiteur qui voulait se rendre dans les Territoires palestiniens devait obtenir un visa israélien de tourisme de trois mois, soumis à l'autorisation du COGAT. Pour une Américaine mariée avec un Palestinien et désirant résider avec son mari, pour l'employé européen d'une université palestinienne ou

¹ Depuis le retrait israélien unilatéral de la bande de Gaza en 2005 et le siège qui s'est ensuivi, l'entrée à Gaza pour les ressortissants étrangers est soumise à des procédures particulières, très fluctuantes selon les cas individuels et les périodes considérées : celles-ci ne seront pas détaillées ici.

² Le pont Allenby n'est pas considéré comme une frontière internationale, mais comme un simple « point de passage » terrestre.

³ C'est pourquoi il est le seul point de passage empruntable pour les Palestiniens de la Cisjordanie (Jérusalem-Est exceptée) depuis la Seconde Intifada.

⁴ La carte d'identité palestinienne (*hawiyya* en arabe) était, depuis 1967, délivrée par l'Administration civile israélienne, qui transmettait la requête aux autorités de sécurité et au ministère de l'Intérieur. Ce n'est que depuis octobre 1997, à la suite des discussions du Comité conjoint israélo-palestinien d'enregistrement de la population (*Joint Israeli-Palestinian Population Registry Committee*), que le ministère palestinien des Affaires civiles peut émettre ses propres cartes d'identité. Cette émission est cependant supervisée par les autorités militaires israéliennes. Voir l'article de Vincent Romani dans le même volume.

⁵ Le COGAT possède ses quartiers généraux à Tel Aviv, dirigés par un brigadier général. Il travaille en liaison avec les bureaux de coordination (DCO) de l'administration civile qui se trouvent à proximité des grandes villes de Cisjordanie.

d'une organisation humanitaire désireux de rester une année sur place, la seule solution pour prolonger son séjour était généralement de renouveler son visa tous les trois mois en sortant du pays. Les autorités israéliennes préféraient en effet renouveler des visas de tourisme, plutôt que d'accorder des visas étudiant, de travail ou des permis de résidence.

En 2006 cependant, dans un contexte politique tendu à la suite de la victoire du Hamas aux élections législatives palestiniennes, plusieurs milliers de personnes étrangères se sont vues refuser le renouvellement de leur visa, refouler aux postes-frontières et apposer sur leur passeport un tampon *Entry denied* (entrée refusée). Toutefois, face à la vague de protestations soulevée, en Palestine et ailleurs⁶, par cette nouvelle politique, le gouvernement israélien en a peu à peu assoupli l'application. En mars 2007, une circulaire du ministère de l'Intérieur israélien (que l'on peut trouver, notamment, sur le site du Consulat des Etats-Unis à Jérusalem⁷) précise les mesures appliquées par le COGAT concernant les entrées des étrangers (*foreign citizens*) en Cisjordanie *via* Israël : on peut y lire que « les citoyens étrangers qui ne sont pas enregistrés dans les registres de la population de Cisjordanie » sont autorisés à entrer en Israël *via* l'aéroport de Ben Gourion et/ou le pont Allenby (à la frontière jordanienne)⁸. Le document précise également que des extensions de visa de six mois à un an peuvent être accordées aux personnes répondant aux critères suivants : conjoint(e)s de résident(e)s palestinien(ne)s ; enfants de résident(e)s palestinien(ne)s, jusqu'à 16 ans ; hommes d'affaires/investisseurs/possesseurs d'un permis de travail en Cisjordanie⁹ ; employés de missions étrangères en Cisjordanie ; représentants d'organisations internationales en Cisjordanie ; conférenciers et consultants ; « cas humanitaires » et autres¹⁰. Néanmoins, le document précise que ces mesures peuvent être soumises à des changements dus à des « considérations impératives de sécurité » et que la décision est laissée, en dernier recours, à la discrétion du COGAT et du ministère de l'Intérieur israélien.

Ainsi, ce qui change avec la politique du visa *PA only* mise en place au printemps 2009, c'est que les personnes appartenant aux catégories ci-dessus, tout comme les touristes désirant se rendre en Cisjordanie, risquent désormais de se voir interdire l'accès en Israël. Elles peuvent également se voir interdire le transit par l'aéroport de Ben Gourion : des « citoyens étrangers » qui avaient l'habitude d'y passer ont dû reprendre l'avion, au motif que leurs liens avec les Palestiniens leur imposaient d'entrer en Cisjordanie par le pont Allenby. Elles ne peuvent pas non plus se rendre à Jérusalem (annexée par Israël depuis juin 1967), où se trouve pourtant souvent leur consulat.

Flou juridique et arbitraire de l'application

Les conditions de l'application du visa *PA-only* (et de ses à-côtés, notamment l'obligation, pour les personnes se rendant en Cisjordanie, de passer par le pont Allenby¹¹) demeurent floues, et ne sont précisées par aucun texte officiel. Selon le journal *Time*, le ministère de l'Intérieur israélien affirme que la politique du visa *PA-only* repose sur un décret militaire de

⁶ Voir à ce sujet le site de la campagne Right To Enter, fondée en 2007 à Ramallah et qui initia les protestations : www.righttoenter.ps. Portée par des bénévoles palestiniens et étrangers (souvent porteurs d'une double nationalité), elle est très mobilisée pour toutes les questions liées aux droits de passage et de séjour en Cisjordanie.

⁷ Voir http://jerusalem.usconsulate.gov/pdfs/west_bank_transit_policy.pdf.

⁸ Les « citoyens étrangers qui sont enregistrés dans les registres de la population de Cisjordanie » (c'est-à-dire ceux qui ont une carte d'identité palestinienne, même détenteurs d'un passeport étranger) ne sont, quant à eux, autorisés à entrer que par le pont Allenby.

⁹ Par exemple, un contrat de travail dans une université palestinienne.

¹⁰ À noter que ces extensions ne sont qu'à une seule entrée : en cas de sortie du territoire, toute la procédure est à recommencer.

¹¹ C'est-à-dire de se rendre d'abord en Jordanie, puis de passer les deux poste-frontière jordaniens et israéliens en empruntant bus et taxis. Le passage est parfois très long, en raison à la fois du temps d'attente et des interrogatoires subis par la plupart des visiteurs de la part des autorités israéliennes.

2006, non publié, qui stipulerait que « tout étranger qui désire entrer dans [les territoires gérés par] l'Autorité palestinienne doit avoir un permis délivré par l'armée [israélienne], et l'entrée est autorisée uniquement pour les territoires sous autorité palestinienne »¹².

L'expression « territoires sous autorité palestinienne » est en elle-même un casse-tête juridique : en effet, les seuls territoires définis par les accords d'Oslo comme entièrement contrôlés par l'Autorité palestinienne sont les zones dites A, c'est-à-dire les villes palestiniennes de Naplouse, Qalqilya, Jénine, Bethléem, Tulkarem, Ramallah, Jéricho (plus Gaza). Or, les zones A ne représentent pas un territoire continu ; dès sa sortie de l'une de ces villes, le visiteur se trouve en territoire B ou C, c'est-à-dire militairement contrôlé par Israël. Notons du reste que l'ensemble de ces zones a été réoccupé par Israël en 2002. Dans les faits, il convient de comprendre cette expression sous un sens tacite, c'est-à-dire la Cisjordanie dans les limites de 1967 (à l'exception des colonies juives et des zones militaires). Elle a donc essentiellement un sens négatif : celle d'empêcher le visiteur de se rendre en Israël, à Jérusalem et de passer par l'aéroport de Ben Gourion.

Les implications de ce nouveau visa sont multiples. Par son appellation, il donne de la réalité à une entité territoriale fictive, « les territoires sous autorité palestinienne » (*Palestinian Authority areas*), alors que les accords d'Oslo faisaient état de zones A, B ou C qui devaient n'avoir d'existence que temporaire. Il a pour but de concrétiser l'existence d'un embryon d'Etat sous forme de bantoustans, sous contrôle israélien. Il entérine également la scission de la Cisjordanie en plusieurs morceaux, notamment en isolant Jérusalem-Est qui demeure annexée par Israël. Le visa *PA-only* contribue aussi à rendre la vie impossible à deux catégories de visiteurs (en particulier mais pas uniquement) qui se rendent régulièrement en Cisjordanie : les conjoint(e)s de Palestinien(nes) et les citoyens étrangers d'origine palestinienne. Faisant peser sur eux le soupçon de « personnalité dangereuse¹³ », il leur interdit l'accès en Israël alors que d'autres citoyens de même nationalité peuvent y circuler librement. Face à la longueur des procédures de contrôle aux frontières, couplée à la menace d'un refoulement (*Entry Denied*), à laquelle vient s'ajouter celle du visa *PA-only*, le visiteur a de bonnes chances de se décourager. Ainsi B., une Américaine veuve d'un Palestinien originaire de la région de Bir Zeit s'est-elle vue apposer un visa *PA-only*, avant d'être refoulée quelques mois plus tard au pont Allenby. Elle est retournée vivre depuis à Washington, alors qu'elle possède un terrain en Cisjordanie¹⁴. M. et K., homme d'affaire canadien et son fils d'origine palestinienne, songent à abandonner leurs investissements en Cisjordanie après avoir subi refoulements et restrictions leur empêchant de mener leurs affaires¹⁵.

Le visa *PA-only* est loin d'être appliqué systématiquement ; il a en outre fait l'objet d'importantes contestations, dans lesquelles est impliquée la campagne Right To Enter, née en 2007 en protestation à la politique du tampon *Entry Denied*¹⁶. En raison du nombre important d'Américains concernés (possédant ou non la double nationalité), le ministère américain de l'Intérieur s'est également élevé contre cette mesure. Elle ne fait pas non plus l'unanimité chez les officiels israéliens, au motif principal qu'elle ternirait l'image d'Israël dans le monde et nuirait au développement du tourisme, en obligeant les touristes à choisir entre la Cisjordanie et Israël. Dès août 2009, selon une note interne au ministère du Tourisme israélien, le ministère de l'Intérieur aurait donné l'assurance au ministère du Tourisme que les

¹² Voir <http://www.time.com/time/world/article/0,8599,1917917,00.html>.

¹³ Shamir, Ronen, 2005, « Without Borders? Notes on Globalization as a Mobility Regime », *Sociological Theory*, Vol. 23, No. 2., pp. 197-217

¹⁴ Entretien avec B., août 2010. Voir aussi <http://www.time.com/time/world/article/0,8599,1917917,00.html>.

¹⁵ L'intégralité de l'histoire est racontée par Amira Hass : <http://www.haaretz.com/print-edition/news/amira-hass-why-is-israel-limiting-movement-of-palestinian-canadian-businessman-1.282206>.

¹⁶ Voir *supra*, note 4.

étrangers entrant en Cisjordanie qui souhaitent également visiter Israël se verraient accorder un visa régulier¹⁷. Malgré ces affirmations, la politique du visa *PA only* est cependant toujours appliquée - certes de manière plus lâche.

L'application aléatoire de la politique du visa *PA-only* ne fait qu'en renforcer l'arbitraire et le caractère discriminatoire. Depuis l'été 2009, certain(e)s conjoint(e)s de Palestinien(ne)s continuent de voyager régulièrement par l'aéroport de Ben Gourion, tandis que d'autres y sont refoulé(e)s et s'entendent signifier de passer par le pont Allenby. À leur entrée par ce point de contrôle, ils/elles reçoivent un visa *PA only*. Parfois pourtant, ils/elles peuvent aussi s'y voir délivrer un visa israélien ordinaire. Comme pour les restrictions de mouvements des Palestiniens, l'arbitraire reste la règle, puisque la décision reste à la discrétion du ministère de l'Intérieur israélien. Le visa *PA-only* contribue ainsi à perpétuer une discrimination entre deux catégories de visiteurs (les « bons » et les « moins bons »), en appliquant à certains le soupçon de « personne dangereuse » qu'Israël fait peser sur les Palestiniens.

¹⁷ Voir à ce sujet l'article d'Amira Hass : <http://www.haaretz.com/print-edition/news/west-bank-tourists-can-get-visas-if-they-visit-israel-too-1.282536>.